

Impianto di produzione di energia elettrica e calore da fonti rinnovabili (biomassa legnosa) e limiti per le emissioni di ossidi di azoto

Cons. Stato, Sez. V 16 marzo 2016, n. 1089 - Torsello, pres.; Prospero, est. - Linea Energia S.p.A. (avv.ti Ramadori, Bertuzzi, Venturi e Sina) c. Abeni ed a. (avv.ti Onofri e Lattanzi) ed a.

Ambiente - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianto di produzione di energia elettrica e calore da fonti rinnovabili (biomassa legnosa) - Limiti per le emissioni di ossidi di azoto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La Provincia di Brescia, con provvedimento del Direttore del Settore Ambiente n. 332 del 2 febbraio 2012, autorizzava la Linea Energia S.p.A. a costruire e gestire un impianto di produzione di energia elettrica e calore alimentato da fonti rinnovabili (biomassa legnosa) sito nel Comune di Rodengo Saiano (BS).

Lo schema dell'impianto comprendeva : (a) un sistema di caricamento del materiale combustibile, per un consumo massimo pari a 1.875 kg/h e una potenza termica massima pari a circa 5,9 MW termici; (b) una camera di combustione e post-combustione; (c) una colonna di scambiatori a olio diatermico per il recupero del calore dei fumi della combustione; (d) un turbogeneratore ORC (OrganicRankineCycle) in grado di produrre una potenza elettrica massima pari a 1.000 kW elettrici; (e) un camino alto 19 metri, preceduto da un sistema di trattamento dei fumi basato su mult ciclone ed elettrofiltro; (f) un sistema di estrazione delle ceneri; (g) due torri evaporative per la dissipazione del calore (circa 3,5 MW termici) prodotto dal turbogeneratore (per il futuro si ipotizza di convogliare questo calore all'interno di serre per la coltivazione di ortaggi mediante una rete di teleriscaldamento).

Con riguardo ad alcune caratteristiche tecniche dell'impianto in esame occorre fornire alcune precisazioni.

Per quanto riguarda le emissioni in atmosfera, la sezione C dell'allegato all'autorizzazione provinciale definisce i limiti di alcuni inquinanti, secondo le indicazioni fornite dall'ARPA Dipartimento di Brescia nella nota del 14 novembre 2011. Gli inquinanti da monitorare sono i seguenti: polveri, con limite pari a 30 mg/Nmc; monossido di carbonio (CO), con limite pari a 100 mg/Nmc; ossidi di azoto (NOx), con limite pari a 450 mg/Nmc; ossidi di zolfo (SOx), con limite pari a 200 mg/Nmc. I limiti si intendono medi orari.

Sotto il profilo della qualità dell'aria il Comune di Rodengo Saiano è stato classificato dalla Regione in zona C1 (di risanamento) con DGR 2 agosto 2007 n. 8/5290. All'impianto in questione, avente potenza termica superiore a 1 MW termico, è stata imposta, ai sensi della D.G.R. 19 ottobre 2001 n. 7/6501, l'installazione di analizzatori in continuo del monossido di carbonio e dell'ossigeno con regolazione automatica aria/combustibile.

Quanto all'alimentazione dell'impianto, la sezione A dell'allegato all'autorizzazione provinciale prevede l'utilizzazione (i) di biomassa legnosa proveniente da impianti abilitati al recupero di rifiuti non pericolosi, con la precisazione che dovrà trattarsi di matrici che abbiano perso la qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 184-ter del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e rispondano alle caratteristiche di cui alla norma UNI EN 14961-1 2010, nonché (ii) di biomassa legnosa vergine prodotta in coltivazioni dedicate e proveniente da aziende agricole locali, con caratteristiche conformi alle specifiche di cui all'allegato X della parte V (parte II - sezione 4) del D.Lgs. 152/2006.

Contro l'autorizzazione provinciale e il parere dell'ARPA Dipartimento di Brescia del 14 novembre 2011 proponevano ricorso al TAR della Lombardia, Sezione staccata di Brescia, gli odierni resistenti, proprietari di abitazioni ubicate nel territorio del Comune di Rodengo Saiano, alcune delle quali a distanza di circa 300 metri dal sito dove era prevista la realizzazione dell'impianto per la produzione di energia elettrica.

Il Tar Lombardia, con sentenza n. 914 del 21 agosto 2014, respinte una serie di eccezioni pregiudiziali, accoglieva parzialmente il ricorso, annullando l'autorizzazione n. 332/2014, nella parte in cui aveva stabilito, per gli ossidi di azoto emessi dalla struttura autorizzata, limiti meno rigorosi di quelli previsti dall'allegato C della D.G.R. n. 6501/01 (450 mg/Nmc in luogo degli 80 previsti).

Avverso tale sentenza la Linea Energia S.p.A. e la Franciacorta Rinnovabili s.r.l. hanno proposto appello con il quale contestano la statuizione che prescrive l'applicazione all'impianto di limiti inferiori per gli emissioni di ossidi di azoto. E' intervenuta adesivamente la Provincia di Brescia.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al gravame, i ricorrenti originari in epigrafe specificati.

All'udienza del 17 marzo 2015 la causa passava in decisione.

Con la sentenza n. 2736 depositata il 4 giugno 2015, questa Sezione riteneva non fondato il primo motivo di appello, con cui si era dedotta la carenza di legittimazione degli odierni appellati, in quanto l'ampio raggio delle emissioni in atmosfera prodotte dall'impianto in parola consentiva di ritenere integrato il requisito legittimante della *vicinitas* nella distanza di trecento metri del sito produttivo dalle abitazioni, intendendo tale requisito alla stregua di stabile collegamento potenzialmente foriero, come nel caso di specie, di propagazioni dannose e di contaminazioni pregiudizievoli.

Altrettanto infondata veniva considerata l'ulteriore doglianza con la quale si era dedotta l'omessa notifica del ricorso al Comune di Rodengo Saiano e la mancata impugnazione del parere dell'ente comunale reso in seno alla conferenza di servizi, in quanto da un lato il ricorso risultava tempestivamente notificato all'amministrazione comunale il 15 maggio 2012 e che, comunque, la partecipazione alla conferenza di servizi non radicava la legittimazione passiva, laddove non vengano impugnati atti dotati di efficacia esoprocedimentale.

Quanto all'omessa impugnazione del parere reso dal Comune di Rodengo Saiano, si rilevava che non erano oggetto di contestazione gli effetti urbanistici dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia in quanto le doglianze riguardano esclusivamente aspetti ambientali, con particolare riferimento alle immissioni nell'aria.

Quanto alle censure concentrate sui limiti relativi alle emissioni degli ossidi di azoto, le società autorizzate contestavano in particolare l'annullamento parziale, ad opera del giudice di prime cure, dell'autorizzazione n. 332/2012 nella parte in cui essa stabiliva, per le emissioni degli ossidi di azoto, il rispetto di limiti più elevati rispetto a quanto disposto dalla normativa regionale regolatrice della materia.

Le parti appellanti deducevano che l'allegato C della richiamata D.G.R. non sarebbe stato applicabile, perché le biomasse avevano perso la qualifica di rifiuto. Veniva osservato che il provvedimento impugnato in primo grado avrebbe fatto corretta applicazione della D.G.R. n. 6501/01, dovendosi ritenere pienamente applicabili all'impianto in progetto (oggi funzionante) i limiti previsti per le caldaie, ossia 450 mg/Nmc, in luogo di quelli, molto più restrittivi, previsti per le emissioni derivanti dalla combustione dei rifiuti, che scende a 80 mg/Nmc; quindi, il Tribunale di primo grado avrebbe errato nell'applicare tale ultimo limite, valido solo per gli impianti che bruciano biomasse derivanti da rifiuti non pericolosi, mentre correttamente sarebbe stato applicato il limite medio orario di emissione di ossidi di azoto di 450 mg/Nmc, previsto per le caldaie.

Su tale questione centrale la difesa degli appellati aveva precisato che, essendo il territorio interessato qualificato come zona di risanamento C1, l'allegato C della D.G.R. 6501/01, nella parte che regola gli impianti alimentati a CDR o biomasse, prevede l'applicazione del limite di 450 mg/Nmc, tranne che per gli ossidi di azoto per i quali il limite di emissione è di 80 mg/Nmc. Non era quindi suscettibile di condivisione il percorso logico-giuridico che ha condotto all'applicazione del superiore limite di 450 mg/Nmc contemplato dallo stesso allegato C della delibera regionale per le caldaie.

Si censurava, altresì, come contraddittoria la condotta dell'ARPA, che aveva dapprima fissato in modo esplicito, con parere del 3.11.2011, il corretto valore di 80 mg/Nmc previsto dall'allegato C della D.G.R. nella parte relativa agli impianti a biomassa, per poi immotivatamente il limite fino a 450 mg/Nmc. Nel compimento di tale operazione, tuttavia, ha imposto il rispetto dell'allegato C per gli impianti a biomassa, senza considerare che per gli ossidi di azoto prevedono limiti più restrittivi.

Più in generale le difese delle parti appellate contestavano le affermazioni degli appellanti basate sulla perdita della qualifica di rifiuto da parte delle biomasse, con conseguente inapplicabilità della disciplina relativa agli "impianti alimentati a CDR o a biomasse (rifiuti non pericolosi)".

La difesa degli appellati precisa che tale dizione è certamente riferita ancora oggi alle biomasse legnose, senza che valga in contrario la cessata qualifica di rifiuto delle stesse, di cui all'art. 184 *ter* del Codice dell'Ambiente. Nel sostenere tale assunto richiamano un passaggio della relazione tecnica dell'Ing. Cerani da cui si ricava che:

a) il titolo del quale si discute ("impianti alimentati a CDR o a biomasse (rifiuti non pericolosi)", con il limite di 80 mg/Nmc, già in origine si riferiva anche ad un prodotto, ossia ad una sostanza che non era classificata come rifiuto (il CDR) e, dunque, è irrilevante che le biomasse di cui si tratta abbiano perso nel tempo la qualifica di rifiuti (già il CDR ne era privo);

b) le biomasse del nostro caso (sfalci e potature), che sono in se stesse ancora oggi qualificate come rifiuti, vengono lavorate perdendo tale qualità, ma la composizione chimica resta la stessa, essendovi un semplice trattamento meccanico per adattare all'uso di biocombustibile. La cessazione della qualità di rifiuto delle biomasse ha allora un ruolo solo economico e relativo alle procedure amministrative.

Alla luce di tali rilievi, proseguivano gli appellati, non era sostenibile che il Legislatore avesse voluto implicitamente abolire i limiti delle emissioni nocive solo cambiando "etichetta" alle biomasse, in quanto, se avesse voluto, lo avrebbe esplicitato con apposita previsione normativa. Si aggiungeva che sarebbe stato ingiustificato considerare abrogati tali limiti, dato che, nel nostro caso, gli sfalci e le potature (come tali ancor oggi qualificati come rifiuti) vengono trattati solo meccanicamente, perdendo per ciò solo la qualità di rifiuti senza alcun mutamento della loro composizione chimica.

In definitiva, gli appellati ribadivano che i valori massimi delle emissioni nell'aria, stabiliti quando la sostanza in oggetto era considerata rifiuto, dovevano considerarsi validi anche nel momento in cui tale qualifica era cessata, data tra l'altro l'identità della sua natura fisica. Tale persistenza della composizione chimica delle biomasse (come rifiuti e come prodotti, prima e dopo l'apposito trattamento meccanico preordinato alla combustione), giustificava l'applicazione del limite più basso di 80 mg/Nmc di ossidi di azoto, anche in ossequio al principio di precauzione e della preminenza della salute su tutti gli altri interessi.

In relazione a tale doglianza, caratterizzata da profili di complessità e di opinabilità sul piano squisitamente tecnico, la Sezione reputava necessario disporre una verifica, ai sensi dell'art. 66 c.p.a., al fine di stabilire se le biomasse legnose, che vengono usate come combustibili nell'impianto in questione, siano da qualificare, alla luce della documentazione di causa e dell'acquisizione di ulteriori elementi eventualmente necessari, alla stregua di rifiuti o di

prodotti sostanzialmente assimilabili ai fini dei limiti relativi alle emissioni e quali siano di conseguenza, alla luce delle caratteristiche e della composizione dei materiali in esame, i limiti di emissione applicabili in base alla normativa vigente.

Veniva all'uopo nominato come verificatore, con facoltà di subdelega, il Direttore Generale a capo della Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, assegnando per questo sessanta giorni di termine dalla comunicazione in forma amministrativa della decisione, determinando un compenso provvisorio di €. 2.500,00 (duemilacinquecento/00) provvisoriamente a carico delle società appellanti.

L'ulteriore trattazione della causa veniva fissata all'udienza del 17 novembre 2015 e poi rinviata all'udienza del 14 gennaio 2016 per necessità difensive delle parti.

La relazione di verifica depositata il 3 novembre 2015 e firmata dal Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'Ambiente, tracciato il quadro di fatto, ha tratto due conclusioni: tutti i materiali legnosi ammessi alla combustione nell'impianto sulla base dell'autorizzazione rilasciata si devono qualificare come combustibili; nella delibera 19 ottobre 2001 n. 7/6501, il limite di emissione degli ossidi di azoto pertinente al caso di specie è quello previsto per gli impianti a focolare alimentati con i materiali legnosi non costituenti rifiuto (450 mg/Nmc).

Nel caso di specie si tratta di un impianto avente potenza termica nominale di 5,9 MW, la cui autorizzazione prevede l'utilizzazione quali combustibili di materiali legnosi convenienti le coltivazioni dedicate oppure da attività di recupero di rifiuti, i quali abbiano perso una qualifica di rifiuti e siano conformi alle caratteristiche della norma UNI EN 14961 – 1 2010 e comunque l'utilizzo di rifiuti è espressamente vietato.

Per gli impianti a focolare alimentati a combustibile previsti dal d.p.c.m. 2 ottobre 1995 la delibera regionale 19 ottobre 2001 n. 7/6501 stabilisce per le aree individuate come "zone di risanamento" i valori limite orario degli ossidi di azoto pari a 450 mg/Nmc, mentre non possono superare gli 80 mg/Nmc impianti alimentati a CDR o biomasse (rifiuti non pericolosi); il legno rientra comunque tra i combustibili ammessi fin dal predetto d.p.c.m.

La delibera regionale 6 agosto 2012 n. 3934, successiva all'autorizzazione di cui in controversia e che ha superato la delibera 19 ottobre 2001 n. 7/6501, ha previsto per gli impianti a focolare che utilizzano biomasse un limite orario per le emissioni di ossido di azoto pari a 200 mg/Nmc e ciò anche per le "zone di risanamento", limite da rispettare da parte degli impianti esistenti entro il 31 dicembre 2019.

Dovendo ricadere l'impianto in questione nel regime di cui alla delibera 19 ottobre 2001 n. 7/6501, i limiti di cui all'autorizzazione impugnata devono ritenersi legittimi ove il legname di recupero sia costituito soltanto da legno vergine (rifiuti di) soggetto a trattamenti meccanici e/o lavaggi nell'ambito delle tipologie previste dalla norma UNI EN 14961 – 1 2010 e non legname da sfalcio o potature, da ritenersi rifiuto vero e proprio.

Tali conclusioni non esimono le autorità preposte ai controlli alle verifiche sui materiali da recupero utilizzati, né comunque che il limite richiamato per le emissioni di ossido di azoto di 450 mg/Nmc possa ritenersi per sempre valido poiché, sempre per la verifica che il Collegio ritiene corretta, tale limite dovrà adeguarsi alle norme regionali prima richiamate – la delibera 6 agosto 2012 n. 3934 - ed essere ricondotto quindi entro i 200 mg/Nmc per il 31 dicembre 2019.

Quindi, fatti salvi i controlli in legno soggetto a trattamenti meccanici o a lavaggi e l'adeguamento alla nuova normativa regionale nei termini temporali previsti, l'appello deve essere accolto.

Le spese di giudizio possono essere compensate, mentre le spese per la verifica devono essere poste a carico degli appellanti.

(Omissis)